Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
NILS WAHL
της 16ης Σεπτεμβρίου 2015 [1]

**Υπόθεση C-330/14**

**Gergely Szemerey**
**κατά**
**Miniszterelnökséget vezető miniszter**
[αίτηση του Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Ουγγαρία)

**για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως**]

«Προδικαστική παραπομπή — Παραδεκτό — Κοινή γεωργική πολιτική — Καθεστώτα άμεσης ενισχύσεως — Ολοκληρωμένο σύστημα διαχειρίσεως και ελέγχου — Μείωση των ενισχύσεων ή αποκλεισμός από αυτές επί μη τηρήσεως των κριτηρίων επιλεξιμότητας και πολλαπλής συμμορφώσεως — Μη συμμόρφωση αγρότη με την υποχρέωση για υποβολή πιστοποιητικού σπάνιου φυτικού είδους — Αναλογικότητα — Διοικητική πρακτική — Ανωτέρα βία»

1. Στην εκκρεμούσα ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου υπόθεση, αγρότης παρέλειψε να υποβάλει πιστοποιητικό σπάνιου φυτικού είδους, το οποίο απαιτείται από την εθνική νομοθεσία, μαζί με την αίτησή του για γεωργοπεριβαλλοντική ενίσχυση. Το πιστοποιητικό απαιτείται για το παραδεκτό αιτήσεως για αυξημένη ενίσχυση σχετικά με την καλλιέργεια σπανίων φυτικών ειδών. Στη συνέχεια οι αρμόδιες αρχές αναγνώρισαν ότι υπήρξε περίπτωση ανωτέρας βίας, δεδομένου ότι αντίξοες καιρικές συνθήκες κατέστησαν αδύνατη τη σπορά τέτοιων φυτικών ειδών. Παρ' όλα αυτά, η αίτηση ενισχύσεως απορρίφθηκε στο σύνολό της και ο αγρότης υποχρεώθηκε επιπλέον να καταβάλει διοικητικό πρόστιμο κατά τη διάρκεια των τριών επομένων ετών. Κατ' ουσίαν αυτό συνέβη επειδή ο αγρότης δεν υπέβαλε εμπροθέσμως το πιστοποιητικό.

2. Στο πλαίσιο αυτό ζητείται από το Δικαστήριο να αποσαφηνίσει δύο ζητήματα. Το πρώτο αφορά την έκταση της διακριτικής ευχέρειας των κρατών μελών κατά τη θέσπιση μηχανισμών αποτελεσματικού ελέγχου στα καθεστώτα γεωργικής ενισχύσεως. Το δεύτερο ζήτημα, ως λογική συνέχεια του πρώτου, αφορά τη συμβατότητα της επιβολής προστίμου επί του συνόλου της αιτήσεως με τους σχετικούς κανόνες της γεωργικής νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

## I – **Νομικό πλαίσιο**

*Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*

1. Κανονισμός (ΕΚ) 1698/2005 [2]

3. Ο κανονισμός 1698/2005 θεσπίζει, μεταξύ άλλων, όπως προκύπτει από το άρθρο 1 αυτού, τους γενικούς κανόνες οι οποίοι αφορούν την υποστήριξη της αγροτικής αναπτύξεως από την Ευρωπαϊκή Ένωση με χρηματοδότηση από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ).

4. Οι σκοποί του κανονισμού επιτυγχάνονται μέσω μέτρων τα οποία προβλέπονται στους τέσσερις άξονες του τίτλου IV αυτού. Ο άξονας 2 αποτελείται από μέτρα τα οποία αποσκοπούν στη βελτίωση του περιβάλλοντος και της υπαίθρου. Στο πλαίσιο αυτό το άρθρο 36, στοιχείο α′, σημείο iv, ορίζει ότι η υπό αυτόν τον άξονα ενίσχυση αφορά μέτρα τα οποία στοχεύουν (μεταξύ άλλων) στη βιώσιμη χρήση της γεωργικής γης μέσω γεωργοπεριβαλλοντικών ενισχύσεων.

5. Το άρθρο 39 του κανονισμού αφορά γεωργοπεριβαλλοντικές ενισχύσεις. Οι παράγραφοι 2 και 3 αυτού ορίζουν ότι τα κράτη μέλη καταβάλλουν ενισχύσεις σε γεωργούς οι οποίοι αναλαμβάνουν εθελοντικά γεωργοπεριβαλλοντικές δεσμεύσεις. Οι γεωργοπεριβαλλοντικές ενισχύσεις καλύπτουν μόνο τις δεσμεύσεις εκείνες που υπερβαίνουν τις σχετικές υποχρεωτικές προδιαγραφές, όπως αυτές ορίζονται από τη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τις ελάχιστες απαιτήσεις χρήσεως λιπασμάτων και φυτοπροστατευτικών προϊόντων και άλλους σχετικούς υποχρεωτικούς όρους τους οποίους επιβάλλει η εθνική νομοθεσία.

6. Στο άρθρο 74, παράγραφος 1, του κανονισμού 1698/2005 ορίζεται ότι τα κράτη μέλη λαμβάνουν όλα τα νομοθετικά, κανονιστικά και διοικητικά μέτρα για να εξασφαλίζουν την αποτελεσματική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης.

2. Κανονισμός (ΕΚ) 1975/2006 [3]

7. Ο κανονισμός 1975/2006, κατά το άρθρο 1 αυτού, θεσπίζει λεπτομερείς κανόνες για την εφαρμογή των διαδικασιών ελέγχου καθώς και της πολλαπλής συμμορφώσεως όσον αφορά τα συγχρηματοδοτούμενα μέτρα στηρίξεως της αγροτικής αναπτύξεως, τα οποία προβλέπονται από τον κανονισμό 1698/2005.

8. Το άρθρο 4, το οποίο αφορά τις αιτήσεις ενισχύσεως και τις αιτήσεις πληρωμής, προβλέπει συγκεκριμένα τα εξής:

«1. Με την επιφύλαξη ειδικών διατάξεων του παρόντος κανονισμού, τα κράτη μέλη φροντίζουν για τη θέσπιση κατάλληλων διαδικασιών υποβολής των αιτήσεων ενίσχυσης.

[…]

2 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 20ής Σεπτεμβρίου 2005, για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) (ΕΕ L 277, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό του Συμβουλίου (ΕΚ) 473/2009, της 25ης Μαΐου 2009 (ΕΕ L 144, σ. 3).

3 — Κανονισμός της Επιτροπής, της 7ης Δεκεμβρίου 2006, για τη θέσπιση λεπτομερών διατάξεων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) 1698/2005 του Συμβουλίου όσον αφορά την εφαρμογή διαδικασιών ελέγχου καθώς και την πολλαπλή συμμόρφωση σε σχέση με μέτρα στήριξης της αγροτικής ανάπτυξης (ΕΕ L 368, σ. 74), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό της Επιτροπής (ΕΚ) 484/2009, της 9ης Ιουνίου 2009 (ΕΕ L 145, σ. 25).

3. Οι αιτήσεις ενίσχυσης και οι αιτήσεις πληρωμής μπορεί να αναπροσαρμοστούν ανά πάσα στιγμή μετά την υποβολή τους, σε περιπτώσεις εμφανών σφαλμάτων που έχουν διαπιστωθεί από την αρμόδια αρχή.»

9. Το άρθρο 5 καθορίζει τις γενικές αρχές ελέγχου και ορίζει τα εξής:

«1. Με την επιφύλαξη ειδικών διατάξεων του παρόντος κανονισμού, τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι όλα τα κριτήρια επιλεξιμότητας που καθορίζονται από την κοινοτική ή την εθνική νομοθεσία ή από τα προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης είναι δυνατό να ελεγχθούν σύμφωνα με σύνολο επαληθεύσιμων δεικτών τους οποίους πρέπει να θεσπίσουν τα κράτη μέλη.

[…]

3. Με την επιφύλαξη ειδικών διατάξεων, δεν πραγματοποιούνται πληρωμές σε δικαιούχους για τους οποίους έχει αποδειχθεί ότι δημιούργησαν τεχνητά τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για την καταβολή τέτοιων ενισχύσεων, με στόχο να αποκομίσουν οφέλη αντίθετα με τους στόχους του καθεστώτος στήριξης.»

10. Το άρθρο 10 εντάσσεται στο Κεφάλαιο ΙΙ που φέρει τον τίτλο «Έλεγχοι, μειώσεις και αποκλεισμοί». Υπό τον τίτλο «Γενικές αρχές» ορίζεται ότι:

«1. Οι αρχικές αιτήσεις ενίσχυσης και οι μεταγενέστερες αιτήσεις πληρωμής ελέγχονται κατά τρόπο που να διασφαλίζεται η αποτελεσματική επαλήθευση της τήρησης των προϋποθέσεων χορήγησης των ενισχύσεων.

2. Τα κράτη μέλη ορίζουν κατάλληλες μεθόδους και μέσα επαλήθευσης των προϋποθέσεων χορήγησης των ενισχύσεων για κάθε μέτρο στήριξης.

3. Τα κράτη μέλη χρησιμοποιούν το ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου που προβλέπεται στο κεφάλαιο 4 του τίτλου ΙΙ του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1782/2003 (το οποίο στο εξής αναφέρεται ως “ΟΣΔΕ”).

4. Η επαλήθευση των κριτηρίων επιλεξιμότητας περιλαμβάνει διοικητικούς και επιτόπιους ελέγχους.

5. Η τήρηση της πολλαπλής συμμόρφωσης επαληθεύεται μέσω επιτόπιων ελέγχων και όπου απαιτείται με διοικητικούς ελέγχους.

[…]»

11. Το άρθρο 11 αφορά τους διοικητικούς ελέγχους. Η παράγραφος 1 ορίζει τα ακόλουθα:

«Οι διοικητικοί έλεγχοι πραγματοποιούνται σε όλες τις αιτήσεις ενίσχυσης και πληρωμής και καλύπτουν όλα τα στοιχεία που είναι δυνατόν και ενδεδειγμένο να ελεγχθούν διοικητικά. Οι διαδικασίες προβλέπουν την καταγραφή των πραγματοποιούμενων ελεγκτικών εργασιών, των αποτελεσμάτων των επαληθεύσεων και των μέτρων που λαμβάνονται για την αντιμετώπιση των αποκλίσεων.»

12. Το άρθρο 18 ορίζει, υπό τον τίτλο «Μειώσεις και αποκλεισμοί σε περίπτωση μη τήρησης των κριτηρίων επιλεξιμότητας», ότι:

«1. Σε περίπτωση μη τήρησης τυχόν αναλήψεων υποχρεώσεων που συνδέονται με τη χορήγηση της ενίσχυσης, πλην εκείνων που σχετίζονται με την έκταση ή με τον αριθμό των ζώων που δηλώνονται, η αιτούμενη ενίσχυση μειώνεται ή ακυρώνεται.

2. Το κράτος μέλος καθορίζει το ποσό της μείωσης της ενίσχυσης, ιδίως βάσει της σοβαρότητας, της έκτασης και της διάρκειας της διαπιστωθείσας παράβασης.

Η σοβαρότητα της παράβασης εξαρτάται ιδίως από τη σημασία των επιπτώσεων της παράβασης, λαμβανομένων υπόψη των στόχων των κριτηρίων που δεν τηρήθηκαν.

Η έκταση της παράβασης εξαρτάται ιδίως από την επίπτωση της παράβασης στο σύνολο της ενέργειας.

Ο διαρκής χαρακτήρας της μη συμμόρφωσης εξαρτάται ιδίως από τη χρονική διάρκεια των επιδράσεών της ή από τη δυνατότητα τερματισμού των εν λόγω επιδράσεων με εύλογα μέσα.

3. Σε περίπτωση που η παράβαση προκύπτει από εκ προθέσεως παρατυπίες, ο δικαιούχος αποκλείεται από το υπό εξέταση μέτρο τόσο για το εν λόγω έτος του ΕΓΤΑΑ καθώς και για το επόμενο έτος του ΕΓΤΑΑ.»

3. Κανονισμός (ΕΚ) 1122/2009 [4]

13. Ο κανονισμός 1122/2009 καθορίζει τις λεπτομέρειες εφαρμογής της πολλαπλής συμμορφώσεως, της διαφοροποιήσεως και του ολοκληρωμένου συστήματος διαχειρίσεως και ελέγχου, που θεσπίστηκαν με τον τίτλο ΙΙ, κεφάλαιο 4, του κανονισμού (ΕΚ) 73/2009 [5], καθώς και τις λεπτομέρειες εφαρμογής της πολλαπλής συμμορφώσεως σύμφωνα με τα άρθρα 85κα και 103κθ του κανονισμού (ΕΚ) 1234/2007 [6]. Σύμφωνα με το άρθρο 87 αυτού, ο κανονισμός 1122/2009 εφαρμόζεται στις αιτήσεις ενισχύσεως που αφορούν τις περιόδους εμπορίας ή τις περιόδους αναφοράς των πριμοδοτήσεων που αρχίζουν μετά την 1η Ιανουαρίου 2010.

14. Ο κανονισμός 1122/2009 κατήργησε τον κανονισμό (ΕΚ) 796/2004 [7]. Συμφώνως προς τα άρθρα 7 και 8 του κανονισμού 1975/2006, σε συνδυασμό με τον πίνακα συσχετισμού στο παράρτημα ΙΙ του κανονισμού 1122/2009, τα άρθρα 14, 23 και 75 του κανονισμού 1122/2009 εφαρμόζονται mutatis mutandis και στις περιπτώσεις οι οποίες εμπίπτουν στο ρυθμιστικό πεδίο του κανονισμού 1975/2006.

15. Το άρθρο 14 του κανονισμού 1122/2009 αφορά τροποποιήσεις της ενιαίας αιτήσεως. Η παράγραφος 1 αυτού ορίζει τα εξής:

«Μετά τη λήξη της προθεσμίας για την υποβολή της ενιαίας αίτησης, μπορούν να προστεθούν στην ενιαία αίτηση μεμονωμένα αγροτεμάχια ή μεμονωμένα δικαιώματα ενίσχυσης, υπό τον όρο ότι τηρούνται οι απαιτήσεις που προβλέπονται στα συγκεκριμένα καθεστώτα ενίσχυσης.

4 — Κανονισμός της Επιτροπής, της 30ής Νοεμβρίου 2009, σχετικά με τη θέσπιση λεπτομερών διατάξεων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) 73/2009 του Συμβουλίου όσον αφορά την πολλαπλή συμμόρφωση, τη διαφοροποίηση και το ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου, στο πλαίσιο των καθεστώτων άμεσης στήριξης για τους γεωργούς που προβλέπονται στον εν λόγω κανονισμό, καθώς και λεπτομερών διατάξεων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) 1234/2007 του Συμβουλίου όσον αφορά την πολλαπλή συμμόρφωση στο πλαίσιο του καθεστώτος στήριξης που προβλέπεται για τον αμπελοοινικό τομέα (ΕΕ L 316, σ. 65).

5 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 19ης Ιανουαρίου 2009, σχετικά με τη θέσπιση κοινών κανόνων για τα καθεστώτα άμεσης στήριξης για τους γεωργούς στο πλαίσιο της κοινής αγροτικής πολιτικής και τη θέσπιση ορισμένων καθεστώτων στήριξης για τους γεωργούς, για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) 1290/2005, (ΕΚ) 247/2006, (ΕΚ) 378/2007 και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) 1782/2003 (ΕΕ L 30, σ. 16).

6 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 22ας Οκτωβρίου 2007, για τη θέσπιση κοινής οργάνωσης των γεωργικών αγορών και ειδικών διατάξεων για ορισμένα γεωργικά προϊόντα (Ενιαίος κανονισμός ΚΟΑ) (ΕΕ L 299, σ. 1).

7 — Κανονισμός της Επιτροπής, της 21ης Απριλίου 2004, σχετικά με τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων για την εφαρμογή της πολλαπλής συμμόρφωσης, της διαφοροποίησης και του ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης και ελέγχου που προβλέπονται στους κανονισμούς (ΕΚ) 1782/2003 και (ΕΚ) 73/2009, καθώς και για την εφαρμογή της πολλαπλής συμμόρφωσης που προβλέπεται στον κανονισμό του Συμβουλίου (ΕΚ) 479/2008 (ΕΕ 2004, L 141, σ. 8), όπως τροποποιήθηκε.

Υπό τους ίδιους όρους μπορούν να γίνουν τροποποιήσεις σχετικά με τη χρήση ή το καθεστώς ενίσχυσης για μεμονωμένα αγροτεμάχια ή σχετικά με τα δικαιώματα ενίσχυσης που έχουν ήδη δηλωθεί στην ενιαία αίτηση.

Εάν οι τροποποιήσεις που αναφέρονται στο πρώτο και το δεύτερο εδάφιο έχουν επίπτωση στα δικαιολογητικά έγγραφα ή συμβάσεις που πρέπει ενδεχομένως να υποβληθούν, επιτρέπονται επίσης οι συναφείς τροποποιήσεις στα εν λόγω έγγραφα ή συμβάσεις.»

16. Το άρθρο 23 του κανονισμού αφορά την εκπρόθεσμη υποβολή. Η παράγραφος 1 ορίζει:

«Εκτός των περιπτώσεων ανωτέρας βίας και έκτακτων περιστατικών που αναφέρονται στο άρθρο 75, η υποβολή αίτησης ενίσχυσης βάσει του παρόντος κανονισμού μετά τη λήξη της σχετικής προθεσμίας οδηγεί σε μείωση κατά 1 % ανά εργάσιμη ημέρα των ποσών που ο γεωργός θα είχε δικαίωμα να λάβει, εάν η αίτηση είχε υποβληθεί εμπρόθεσμα.

Με την επιφύλαξη ειδικών μέτρων που λαμβάνουν τα κράτη μέλη σε σχέση με την ανάγκη έγκαιρης υποβολής δικαιολογητικών εγγράφων, ώστε να μπορούν να προγραμματιστούν και να διενεργηθούν αποτελεσματικοί έλεγχοι, το πρώτο εδάφιο εφαρμόζεται επίσης στα έγγραφα, τις συμβάσεις ή τις δηλώσεις που πρέπει να υποβάλλονται στην αρμόδια αρχή σύμφωνα με τα άρθρα 12 και 13, όταν τα εν λόγω έγγραφα, συμβάσεις ή δηλώσεις αποτελούν συστατικό στοιχείο της επιλεξιμότητας για τη συγκεκριμένη ενίσχυση. Στην περίπτωση αυτή, η μείωση επιβάλλεται επί του καταβλητέου ποσού για τη σχετική ενίσχυση.

Σε περίπτωση καθυστέρησης μεγαλύτερης των 25 ημερών, η αίτηση θεωρείται απαράδεκτη.»

17. Το άρθρο 58 του κανονισμού 1122/2009 θεσπίζει κανόνες οι οποίοι εφαρμόζονται σε περίπτωση δηλώσεως εκτάσεως μεγαλύτερης από την πραγματική. Η διάταξη αυτή ορίζει:

«Εάν, όσον αφορά μια καλλιεργητική μονάδα, η έκταση, που έχει δηλωθεί για τους σκοπούς οποιουδήποτε καθεστώτος στρεμματικής ενίσχυσης, [...] υπερβαίνει την έκταση που έχει προσδιοριστεί σύμφωνα με το άρθρο 57 του παρόντος κανονισμού, η ενίσχυση υπολογίζεται με βάση την προσδιορισθείσα έκταση, μειωμένη κατά το διπλάσιο της διαπιστωθείσας διαφοράς, εάν η εν λόγω διαφορά υπερβαίνει το 3 % ή τα δύο εκτάρια, χωρίς όμως να υπερβαίνει το 20 % της προσδιορισθείσας έκτασης.

Εάν η διαφορά υπερβαίνει το 20 % της προσδιορισθείσας έκτασης, δεν χορηγείται καμία ενίσχυση βάσει της έκτασης για τη σχετική καλλιεργητική ομάδα.

Εάν η διαφορά υπερβαίνει το 50 %, ο γεωργός αποκλείεται και πάλι από τη λήψη ενισχύσεων μέχρι ποσού ίσου με εκείνο που αντιστοιχεί στη διαφορά μεταξύ της δηλωθείσας έκτασης και της προσδιορισθείσας σύμφωνα με το άρθρο 57 του παρόντος κανονισμού. [...] Εάν το ποσό δεν μπορεί να συμψηφιστεί εξ ολοκλήρου [...] κατά τη διάρκεια των τριών ημερολογιακών ετών που έπονται του ημερολογιακού έτους της διαπίστωσης, το υπόλοιπο της οφειλής διαγράφεται.»

18. Το άρθρο 75 αφορά την ανωτέρα βία και τις εξαιρετικές περιστάσεις. Προβλέπει συγκεκριμένα τα εξής:

«1. Εάν ο γεωργός δεν κατέστη δυνατόν να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του λόγω ανωτέρας βίας ή εξαιρετικών περιστάσεων [...] διατηρεί το δικαίωμά του να λάβει ενίσχυση για την έκταση ή τα ζώα που ήταν επιλέξιμα κατά τον χρόνο που προέκυψαν οι λόγοι ανωτέρας βίας ή οι εξαιρετικές περιστάσεις. Επιπροσθέτως, εάν η μη συμμόρφωση που είναι αποτέλεσμα ανωτέρας βίας ή εξαιρετικών περιστάσεων αφορά την πολλαπλή συμμόρφωση, δεν επιβάλλεται η αντίστοιχη μείωση.

2. Οι λόγοι ανωτέρας βίας και οι εξαιρετικές περιστάσεις […] και τα σχετικά αποδεικτικά στοιχεία που κρίνονται ικανοποιητικά από την αρμόδια αρχή, κοινοποιούνται εγγράφως στην εν λόγω αρχή εντός δέκα εργασίμων ημερών από την ημέρα που ο γεωργός είναι σε θέση να το πράξει.»

*Το ουγγρικό δίκαιο*

19. Το άρθρο 29, παράγραφος 3, της αποφάσεως 61/2009[8] ορίζει ότι, όταν πρόκειται για σπάνια φυτικά είδη ιδιαίτερης ιστορικής, πολιτισμικής ή γενετικής σημασίας κατά την έννοια των παραρτημάτων 12 και 13 της αποφάσεως αυτής, ο δικαιούχος λαμβάνει αυξημένο ποσό ενισχύσεως υπό τον όρο ότι η αρμόδια αρχή πιστοποιεί ότι η επίμαχη ποικιλία περιλαμβάνεται στα ανωτέρω παραρτήματα.

20. Περαιτέρω το άρθρο 55, παράγραφος 4, της αποφάσεως 61/2009 ορίζει ότι, εάν επιτόπιος έλεγχος αποκαλύψει ότι δικαιούχος δεν κατέχει το πιστοποιητικό που μνημονεύεται στο άρθρο 29, παράγραφος 3, το συνολικό ποσό της ενισχύσεως για το συγκεκριμένο αγροτεμάχιο δεν καταβάλλεται για μια καλλιεργητική περίοδο.

21. Με το άρθρο 16, παράγραφος 2, της αποφάσεως 31/2010[9] προστέθηκε σε αυτή η νέα διάταξη του άρθρου 43, παράγραφος 6. Συμφώνως προς αυτή την τελευταία, όταν πρόκειται για καλλιέργεια σπάνιου φυτικού είδους, το κατά το άρθρο 29, παράγραφος 3, της αποφάσεως 61/2009 σχετικό πιστοποιητικό πρέπει να επισυνάπτεται στην αίτηση πληρωμής. Η νέα διάταξη ίσχυσε από την 31η Μαρτίου 2010.

## II – **Πραγματικά περιστατικά, διαδικασία και υποβληθέντα ερωτήματα**

22. Από την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως προκύπτουν τα ακόλουθα πραγματικά περιστατικά.

23. Στις 26 Ιουλίου 2009 ο G. Szemerey υπέβαλε αίτηση γεωργικής ενισχύσεως. Η αίτησή του εγκρίθηκε από την αρμόδια αρχή στις 21 Ιανουαρίου 2010. Στη συνέχεια, ο G. Szemerey υπέβαλε στις 16 Μαΐου 2010 αίτηση ενιαίας στρεμματικής ενισχύσεως στο πλαίσιο προγράμματος οργανικής γεωργίας και καλλιεργήσιμης γης.

24. Ειδικότερα, μετά από τροποποίηση της αιτήσεώς του στις 31 Μαΐου 2010, ο G. Szemerey ζήτησε την πληρωμή, για γεωργοπεριβαλλοντική ενίσχυση, ποσού το οποίο αντιστοιχούσε σε 52,9 εκτάρια. Στο πλαίσιο αυτό υπέβαλε επίσης αίτηση για κατά προτεραιότητα ενίσχυση —η οποία δίνει το δικαίωμα για αυξημένη ενίσχυση, που άλλως θα πληρωνόταν διαφορετικά— ποσού που αντιστοιχούσε σε 29,69 εκτάρια (από τα 52,9 εκτάρια συνολικά), για την καλλιέργεια σπάνιων και απειλούμενων φυτικών ειδών, στα οποία δίδεται προτεραιότητα για ιστορικούς, πολιτισμικούς και γενετικούς λόγους. Για τον σκοπό αυτό ο G. Szemerey είχε αγοράσει σπόρους λευκού μελίλωτου (Melilotus alba Medik) και σουηδικού τριφυλλιού (Trifolium hybridum L.).

8 — Απόφαση του Υπουργού Γεωργίας και Αγροτικής Αναπτύξεως της 14ης Μαΐου 2009, σχετικά με τον καθορισμό των προϋποθέσεων των αιτήσεων γεωργοπεριβαλλοντικής ενισχύσεως, που υποβάλλονται μέσω του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Αγροτικής Αναπτύξεως [Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V.14.) FVM rendelet].

9 — Απόφαση του Υπουργού Γεωργίας και Αγροτικής Αναπτύξεως της 30ής Μαρτίου 2010, περί τροποποιήσεως της αποφάσεως 61/2009 σχετικά με τον καθορισμό των προϋποθέσεων των αιτήσεων γεωργοπεριβαλλοντικής ενισχύσεως, που υποβάλλονται μέσω του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Αγροτικής Αναπτύξεως καθώς και τις υπουργικές αποφάσεις σχετικά με τις αιτήσεις ενισχύσεως που υποβάλλονται μέσω του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Αγροτικής Αναπτύξεως [Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V.14.) FVM rendelet, valamint más, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott támogatásokról szóló miniszteri rendeletek módosításáról szóló 31/2010. (III.30.) FVM rendelet].

25. Την άνοιξη και στις αρχές του καλοκαιριού του 2010 δεν ευδοκίμησε η σπορά αυτών των σπάνιων φυτικών ειδών ιδίως λόγω πλημμυρών. Για τον λόγο αυτό ο G. Szemerey υπέβαλε δυο δηλώσεις ανωτέρας βίας: την πρώτη στις 29 Ιουνίου 2010 και τη δεύτερη στις 28 Ιουλίου 2010. Ακολουθώντας τις οδηγίες των ουγγρικών αρχών, ο G. Szemerey αντικατέστησε επίσης τον κωδικό χρήσεως της πληγείσας γης με τον κωδικό «γη σε αγρανάπαυση». Η δήλωση ανωτέρας βίας έγινε δεκτή από τις αρμόδιες αρχές στις 30 Σεπτεμβρίου 2010.

26. Στις 19 Μαρτίου 2011, μολονότι είχε αναγνωρισθεί η κατάσταση ανωτέρας βίας, η αρμόδια αρχή απέρριψε στο σύνολό της την αίτηση πληρωμής του G. Szemerey και του επέβαλε διοικητικό πρόστιμο 2 483 953 ουγγρικών φιορινίων (HUF), το οποίο θα έπρεπε να συμψηφισθεί με τις αιτήσεις των επομένων τριών ετών. Ο G. Szemerey προσέβαλε την απόφαση αυτή κατά το μέρος που αφορά την επιβολή του προστίμου.

27. Στις 13 Ιανουαρίου 2012 η Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve (Κεντρική Υπηρεσία Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης, στο εξής: Κεντρική Υπηρεσία) επιβεβαίωσε την απόφαση με το αιτιολογικό ότι ο G. Szemerey δεν υπέβαλε το πιστοποιητικό σπάνιων φυτικών ειδών, το οποίο έπρεπε να είχε υποβληθεί στις 15 Μαΐου 2010 (δηλαδή όταν κατατέθηκε η αίτηση πληρωμής) ή το αργότερο στις 9 Ιουνίου 2010. Στο πλαίσιο αυτό η Κεντρική Υπηρεσία επισήμανε περαιτέρω ότι η μη υποβολή εγγράφων τα οποία υποστηρίζουν την αίτηση δεν μπορεί να θεραπευθεί. Για τον λόγο αυτό έκρινε ότι ο G. Szemerey δεν δικαιούταν κατά προτεραιότητα ενίσχυση για σπάνια φυτικά είδη και ότι, κατά συνέπεια, η έκταση γης η οποία επρόκειτο να χρησιμοποιηθεί γι' αυτά τα είδη, όσον αφορά τον προσδιορισμό του δικαιώματος πληρωμής, έπρεπε να θεωρηθεί μηδενική. Λαμβανομένου δε υπόψη του γεγονότος ότι η δήλωση εκτάσεως υπερέβαινε το 50 % της πραγματικής, η Κεντρική Υπηρεσία στηρίχθηκε στο άρθρο 58 του κανονισμού 1122/2009 για την επιβολή του προστίμου.

28. Ο G. Szemerey προσέβαλε την απόφαση αυτή ενώπιον του Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság. Επειδή το δικαστήριο αυτό είχε αμφιβολίες ως προς τη συμβατότητα της σχετικής εθνικής νομοθεσίας με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχει η αρχή της ελαστικότητας και δυνατότητας τροποποιήσεως, κατά την αιτιολογική σκέψη 20 του κανονισμού [796/2004], την αιτιολογική του σκέψη 27 ή τις αιτιολογικές σκέψεις 18, 23 και 26 του κανονισμού [1122/2009], την έννοια ότι αντιβαίνει σε αυτές ρύθμιση κράτους μέλους η οποία επιβάλλει, σε περίπτωση παραγωγής σπάνιου φυτικού είδους, να επισυναφθεί στην αίτηση πληρωμής πιστοποιητικό σπάνιου φυτικού είδους, λαμβανομένων υπόψη της διοικητικής πρακτικής, η οποία επιτρέπει να ζητηθεί πιστοποιητικό μόνο πριν από την υποβολή της αιτήσεως πληρωμής, μεταξύ της 2ας και της 15ης Απριλίου 2010, και επιτρέπει την κατάθεσή του μόνο ταυτόχρονα με την υποβολή της ενιαίας αιτήσεως, και του ότι η ρύθμιση αυτή δεν επιτρέπει τη διόρθωση του σφάλματος στην αίτηση το οποίο έγκειται στην έλλειψη του πιστοποιητικού;

2) Είναι η διάταξη αυτή συμβατή με την υποχρέωση των κρατών μελών να μη θέτουν σε κίνδυνο τους στόχους της κοινής γεωργικής πολιτικής, ή δύναται να γίνει δεκτό ότι οι αιτήσεις ενισχύσεως των παραγωγών σπάνιων φυτών, στο πλαίσιο της έννομης τάξεως της Ένωσης, κατέστησαν αδύνατες, υπερβολικά δυσχερείς ή απρόβλεπτες το 2010, με την αλλαγή της ρυθμίσεως [τροποποίηση την οποία επέφερε το άρθρο 43, παράγραφος 6, της υπουργικής αποφάσεως FVM 61/2009 (V. 14.) το οποίο τέθηκε σε εφαρμογή με την υπουργική απόφαση FVM 31/2010 (III. 30.)];

3) Αντιβαίνει στην αιτιολογική σκέψη 57 του κανονισμού [796/2004], στην αιτιολογική σκέψη 75 του κανονισμού [1122/2009], και προ πάντων στην αρχή της αναλογικότητας, διοικητική πρακτική η οποία επιβάλλει, σε περίπτωση ελλείψεως πιστοποιητικού σπάνιου φυτικού είδους, κύρωση για το σύνολο της αιτήσεως για δηλώσεις στοιχείων μεγαλύτερων από τα πραγματικά,

χωρίς να εκτιμά την πρόθεση, την αμέλεια και τις περιστάσεις, ενώ η αίτηση πληρωμής πληροί τις προϋποθέσεις ενισχύσεως για το σύνολο του αγροτεμαχίου, ο δε γεωργός παράγει το δηλωθέν φυτό στη δηλωθείσα έκταση;

4) Έχουν εφαρμογή οι ρήτρες απαλλαγής τις οποίες αφορά η αιτιολογική σκέψη 67 ή η αιτιολογική σκέψη 71 του κανονισμού [796/2004] ή η αιτιολογική σκέψη 75 του κανονισμού [1122/2009], αν ο γεωργός επικαλείται την αντιφατική ή μη σύμφωνη διοικητική πρακτική ως έκτακτη περίσταση και επιδιώκει να αποδείξει ότι το πταίσμα του προκλήθηκε εν όλω ή εν μέρει από την πρακτική της διοικητικής αρχής;

5) Δύναται η γενομένη δεκτή ανακοίνωση περιπτώσεως ανωτέρας βίας σχετικά με την απώλεια του συνόλου της παραγωγής (σπορά) του γεωργού να εξομοιωθεί με τα ορθά στοιχεία που αφορά η αιτιολογική σκέψη 67 του κανονισμού [796/2004] ή η αιτιολογική σκέψη 93 του κανονισμού [1122/2009], οι οποίες απαλλάσσουν τον γεωργό από το να επισυνάψει το πιστοποιητικό σπάνιου φυτικού είδους, οπότε το σύνολο της αιτήσεως διαφεύγει τις κυρώσεις;»

29. Στην υπό κρίση υπόθεση υπέβαλαν γραπτές παρατηρήσεις ο G. Szemerey, η Κεντρική Υπηρεσία, η Ουγγρική και η Ελληνική Κυβέρνηση καθώς και η Επιτροπή, οι οποίοι επίσης, εξαιρουμένης της Ελληνικής Κυβερνήσεως, ανέπτυξαν τις προφορικές τους παρατηρήσεις κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 24ης Ιουνίου 2015.

## III – **Ανάλυση**

*Προκαταρκτικές παρατηρήσεις*

30. Κατ' αρχάς, επισημαίνεται ότι το αιτούν δικαστήριο υπέβαλε διάφορα ερωτήματα στο Δικαστήριο, τα οποία αναφέρονται όλα σε αιτιολογικές σκέψεις των κανονισμών 796/2004 και 1122/2009 και όχι σε νομικά δεσμευτικές διατάξεις τους. Επιπλέον, τα ερωτήματα δεν μνημονεύουν τους κανονισμούς 1698/2005 και 1975/2006 σχετικά με το ΕΓΤΑΑ, οι οποίοι θεσπίζουν το κρίσιμο νομικό πλαίσιο για την εξέταση των ζητημάτων που εγείρει η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως. Τέλος, η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφήνει αναπάντητα ορισμένα κρίσιμα ζητήματα τα οποία άπτονται του εθνικού νομικού πλαισίου και των πραγματικών περιστατικών.

31. Μολονότι, βεβαίως, η διαπίστωση αυτή είναι λυπηρή από πολλές απόψεις, δεν επαρκεί για να κηρυχθεί η παρούσα αίτηση προδικαστικής αποφάσεως απαράδεκτη [10]. Το συμπέρασμα αυτό προκύπτει από το πνεύμα συνεργασίας που διαπνέει τη θεσπιζόμενη στο άρθρο 267 ΣΛΕΕ διαδικασία. Όπως έχει κρίνει το Δικαστήριο σε πολλές περιπτώσεις, εναπόκειται συναφώς στο ίδιο να εντοπίσει από όλες τις παρεχόμενες από το εθνικό δικαστήριο πληροφορίες, και ιδίως από την απόφαση για την υποβολή προδικαστικού ερωτήματος, εκείνα τα σημεία του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης τα οποία χρήζουν ερμηνείας υπό το πρίσμα του αντικειμένου της διαφοράς [11].

32. Τούτου λεχθέντος, δράττομαι της ευκαιρίας να τονίσω τη σημασία ενός σαφούς περιγράμματος αναλύσεως (τόσο στο νομικό επίπεδο όσο και στο επίπεδο των πραγματικών περιστατικών) στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως. Αυτό δεν είναι αναγκαίο μόνο για τη διευκόλυνση του έργου του Δικαστηρίου, αλλά και για να διασφαλισθεί ότι όλοι όσοι επιθυμούν να υποβάλουν παρατηρήσεις θα

10 — Ως προς τα όρια του παραδεκτού, βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση Gullota και Farmacia di Gullota Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, ιδίως σημείο 20).

11 — Βλ., πρόσφατα, απόφαση Subdelegación del Gobierno en Guipuzkoa — Extranjeria (C-38/14, EU:C:2015:260, σκέψη 26 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Βλ. επίσης, μεταξύ πολλών άλλων, απόφαση Fuß (C-243/09, EU:C:2010:609, σκέψη 40 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

είναι σε θέση να το πράξουν [12]. Πράγματι, όπως με ενάργεια προκύπτει από τις παρατηρήσεις οι οποίες υποβλήθηκαν στην παρούσα υπόθεση, η μη τήρηση αυτής της υποχρεώσεως μπορεί να οδηγήσει όχι μόνο σε σύγχυση ως προς το εφαρμοστέο δίκαιο, αλλά και ως προς το υπόβαθρο των σχετικών με την αίτηση πραγματικών περιστατικών.

33. Το γεγονός ότι το αιτούν δικαστήριο δεν αναφέρει τις σχετικές διατάξεις του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν εμποδίζει, κατά την άποψή μου, το Δικαστήριο να παράσχει σε αυτό όλα τα ερμηνευτικά στοιχεία του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα οποία ενδεχομένως είναι υποβοηθητικά για την εκδίκαση της ενώπιόν του υποθέσεως, όπως απαιτείται από τη νομολογία [13]. Στην παρούσα υπόθεση, παρά τις ήδη περιγραφείσες ελλείψεις της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως, μπορούν με σχετική ευκολία να εξαχθούν τα ζητήματα για τα οποία το αιτούν δικαστήριο ζητεί καθοδήγηση.

34. Κατά την άποψή μου, υπάρχουν στην πραγματικότητα δυο ζητήματα για τα οποία το αιτούν δικαστήριο ζητεί καθοδήγηση. Το πρώτο αφορά το περιθώριο, ή καλύτερα τα όρια αυτού, το οποίο διαθέτουν τα κράτη μέλη ως προς τον σχεδιασμό των μηχανισμών ελέγχου των καθεστώτων ενισχύσεως. Το δεύτερο ζήτημα αφορά τον καθορισμό των κατάλληλων συνεπειών επί υποβολής ελλιπούς αιτήσεως ενισχύσεως στο πλαίσιο συγκεκριμένου σχεδίου ενισχύσεως.

35. Θα ασχοληθώ και με τα δυο ζητήματα κατά σειρά. Όπως έχω υποστηρίξει επ' αφορμή άλλης υποθέσεως [14], δεν πρέπει να μας διαφεύγει ότι η γεωργία συνιστά επαγγελματική δραστηριότητα. Το γεγονός αυτό πρέπει πάντοτε να λαμβάνεται υπόψη κατά την ερμηνεία και εφαρμογή της γεωργικής νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

*Η υποχρέωση να διασφαλίζονται αποτελεσματικοί έλεγχοι των καθεστώτων ενισχύσεως*

36. Τα δυο πρώτα ερωτήματα, τα οποία θα εξετάσω από κοινού, αφορούν τη συμβατότητα της εθνικής νομοθεσίας, η οποία απαιτεί από τον γεωργό να επισυνάψει στην αίτησή του για κατά προτεραιότητα πληρωμή το πιστοποιητικό σπάνιων φυτικών ειδών, με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επ' αυτού η Κεντρική Υπηρεσία και η Ουγγρική Κυβέρνηση υποστήριξαν στην επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι το πιστοποιητικό μπορεί να ζητηθεί ανεξάρτητα από το γεγονός της σποράς των επίμαχων φυτών. Περαιτέρω επιβεβαίωσαν ότι το πιστοποιητικό αποσκοπεί στην ταυτοποίηση των σπάνιων φυτικών ειδών, τα οποία αποτελούν την αιτία καταβολής κατά προτεραιότητα ενισχύσεως, και κατά συνέπεια στη διευκόλυνση του έργου των αρχών για τον προσδιορισμό της επιλεξιμότητας όσον αφορά το συγκεκριμένο είδος ενισχύσεως.

37. Προκαταρκτικά επισημαίνω ότι δεν υπάρχει αμφιβολία ότι εναπόκειται στα κράτη μέλη να διασφαλίζουν τον αποτελεσματικό έλεγχο των καθεστώτων ενισχύσεως. Για την ακρίβεια, οφείλουν να το πράττουν. Αυτό προκύπτει με σαφήνεια από το άρθρο 74 του κανονισμού 1698/2005 και το άρθρο 5, παράγραφος 1, του κανονισμού 1975/2006. Από τις διατάξεις αυτές συνάγεται ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται, αφενός, να θεσπίζουν όλες τις αναγκαίες για την αποτελεσματική προάσπιση των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις. Αφετέρου, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να διασφαλίζουν ότι τα κριτήρια επιλεξιμότητας σχετικά με διαφορετικούς τύπους ενισχύσεως θα μπορούν να ελεγχθούν σύμφωνα με ένα σύνολο μετρήσιμων δεικτών, τους οποίους τα ίδια θεσπίζουν. Αυτό είναι αναγκαίο για την αποφυγή καταχρήσεων.

12 — Βλ. επί παραδείγματι διάταξη Viacom (C-190/02, EU:C:2002:569, σκέψη 14 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

13 — Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve (C-562, EU:C:2014:2453, σκέψη 37 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

14 — Βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση Demmer (C-684/13, EU:C:2015:131, σημείο 71).

38. Πάντως, τα κράτη μέλη απολαύουν διακριτικής ευχέρειας κατά τη λήψη αποφάσεων για την υλοποίηση συγκεκριμένων ελέγχων, τόσο διοικητικών όσο και επιτόπιων, με τους οποίους διασφαλίζεται η αποτελεσματική εξακρίβωση της συμμορφώσεως με τους όρους χορηγήσεως της ενισχύσεως. Τούτο προκύπτει από το άρθρο 10 του κανονισμού 1975/2006.

39. Στην παρούσα υπόθεση δεν φαίνεται να υπάρχει αμφιβολία ότι η απαίτηση του εθνικού δικαίου για επισύναψη του πιστοποιητικού κατά τον χρόνο υποβολής της αιτήσεως πληρωμής εξυπηρετεί την εκ των προτέρων εξακρίβωση, εκ μέρους των αρμόδιων αρχών, της συνδρομής των όρων υποστηρίξεως στο πλαίσιο συγκεκριμένου σχεδίου ενισχύσεως. Υπ' αυτή την έννοια, η απαίτηση αυτή συμβάλλει στην αποτελεσματικότητα των διοικητικών ελέγχων και στην επιβεβαίωση ότι ο δικαιούχος είναι επιλέξιμος για την επίμαχη γεωργοπεριβαλλοντική ενίσχυση. Κατά συνέπεια, η απαίτηση για επισύναψη πιστοποιητικού σπάνιων φυτικών ειδών κατά την υποβολή της αιτήσεως φαίνεται να είναι πλήρως συμβατή με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τούτο συμβαίνει ιδίως επειδή αποσκοπεί στη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας των ελέγχων από τις αρμόδιες αρχές, όπως ορίζεται στο άρθρο 74 του κανονισμού 1698/2005.

40. Επιπλέον, από τον φάκελο της υποθέσεως και από τις παρατηρήσεις της Κεντρικής Υπηρεσίας και της Ουγγρικής Κυβερνήσεως κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση προκύπτει ότι η εθνική νομοθεσία όντως επιτρέπει στους δικαιούχους να υποβάλουν το επίμαχο πιστοποιητικό μέχρι 25 ημερολογιακές ημέρες μετά τη λήξη της προθεσμίας για την υποβολή της αιτήσεως πληρωμής για κάθε έτος ενισχύσεως (δηλαδή την 9η Ιουνίου). Τούτο φαίνεται να είναι πλήρως συμβατό με το άρθρο 23 του κανονισμού 1122/2009, το οποίο επιτρέπει στον δικαιούχο είτε να υποβάλει την αίτηση μετά τη λήξη της σχετικής προθεσμίας ή να συμπληρώσει την αίτηση μετά την υποβολή της. Η επιβαλλόμενη μείωση, σύμφωνα με το άρθρο 23, παράγραφος 1, του κανονισμού 1122/2009, ανέρχεται στο 1 % ανά εργάσιμη ημέρα επί του ποσού το οποίο θα δικαιούταν ο γεωργός, εάν είχε υποβάλει εμπρόθεσμα την αίτηση και τα συνοδευτικά έγγραφα. Στην περίπτωση αυτή η μείωση επιβάλλεται επί του καταβλητέου ποσού για τη σχετική ενίσχυση. Σε περίπτωση καθυστερήσεως μεγαλύτερης των 25 ημερών η αίτηση θεωρείται απαράδεκτη.

41. Φρονώ ότι αυτή η διάταξη, η οποία προβλέπει συγκεκριμένη περίοδο χάριτος ως προς την υποβολή της αιτήσεως πληρωμής (σε συμφωνία με το άρθρο 14 του κανονισμού 1122/2009), αντανακλά την ευελιξία στην οποία επίσης αναφέρεται το αιτούν δικαστήριο. Κατόπιν τούτου, δεν έχω πειστεί ότι οι σχετικές εθνικές διατάξεις οι οποίες αφορούν την υποβολή του επίμαχου πιστοποιητικού θα έπρεπε να κριθούν ασύμβατες με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

42. Υπάρχουν πάντως δυο ακόμη ζητήματα προς συζήτηση.

43. Το πρώτο ζήτημα συνίσταται στο αν ήταν δυνατόν το 2010 να λάβει κανείς το πιστοποιητικό και, κατ' επέκταση, να τύχει ενισχύσεως κατά προτεραιότητα. Δεδομένης της αυστηρής στάσεως του Δικαστηρίου όσον αφορά τις υποχρεώσεις των κρατών μελών σχετικά με τη διασφάλιση αποτελεσματικών ελέγχων για τα καθεστώτα ενισχύσεως [15], μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις μπορεί να θεωρηθεί ότι μέτρο προς διασφάλιση αποτελεσματικών ελέγχων παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας. Μια τέτοια περίπτωση θα συνέτρεχε μόνον εάν ήταν σχεδόν αδύνατο —ή εν πάση περιπτώσει ιδιαίτερα δύσκολο— να λάβουν οι γεωργοί ενίσχυση.

44. Συναφώς, ο G. Szemerey ισχυρίζεται ότι το επίμαχο πιστοποιητικό μπορεί να χορηγηθεί μόνο για σπαρμένα φυτά και ότι, κατά συνέπεια, η αίτηση για την απόκτησή του πρέπει να υποβληθεί, κατ' απώτατο όριο, έως τη 15η Απριλίου. Τούτο σημαίνει ότι το σωρευτικό αποτέλεσμα αυτών των περιστάσεων καθιστά αδύνατη για ένα γεωργό τη λήψη ενισχύσεως κατά προτεραιότητα, ή εν πάση

15 — Οι υποχρεώσεις των κρατών μελών έχουν ερμηνευθεί με αυστηρό τρόπο στη νομολογία, η οποία απαιτεί αποτελεσματικούς και επαρκείς ελέγχους. Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση Syndicat OP84 (C-3/12, EU:C:2013:389, σκέψεις 21 έως 23 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

περιπτώσει εξαιρετικά δύσκολη, τουλάχιστον για τα φυτικά είδη τα οποία δεν μπορούν να σπαρθούν μετά τον Μάρτιο [16]. Αν υποτεθεί ότι αυτό είναι αληθές, εκτιμώ ότι οι λεπτομερείς κανόνες εφαρμογής της σχετικής εθνικής νομοθεσίας ως προς το έτος 2010 δεν θα μπορούσαν να θεωρηθούν σύμφωνοι προς την αρχή της αναλογικότητας.

45. Εντούτοις, φρονώ ότι θα ήταν σφάλμα να καταλήξουμε σε ένα τέτοιο συμπέρασμα, εφόσον το αιτούν δικαστήριο μπορεί να εξακριβώσει ότι τα ακόλουθα στοιχεία, τα οποία παρουσιάσθηκαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση από την Κεντρική Υπηρεσία Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης και την Ουγγρική Κυβέρνηση, έχουν βάση.

46. Πράγματι, λαμβανομένων υπόψη των διευκρινίσεων που παρασχέθηκαν από τους ως άνω μετέχοντες στη διαδικασία κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, φαίνεται ότι το επίμαχο πιστοποιητικό μπορεί να αποκτηθεί πριν από τη σπορά (δεδομένου ότι φαίνεται απλά να επιβεβαιώνει τη σπανιότητα της επίμαχης φυτικής ποικιλίας κατά την έννοια της σχετικής εθνικής νομοθεσίας). Επιπροσθέτως, δεν προβλέπεται προθεσμία στην εθνική νομοθεσία για την υποβολή αιτήσεως για την έκδοση πιστοποιητικού και η μόνη απαίτηση συνίσταται στο ότι ο γεωργός πρέπει να επισυνάψει το πιστοποιητικό στην αίτηση πληρωμής (η ημερομηνία της 15ης Απριλίου είναι εντελώς ενδεικτική). Εάν τούτο ισχύει, δεν βλέπω για ποιο λόγο πρέπει οι προϋποθέσεις οι σχετικές με την υποβολή πιστοποιητικού σπάνιων φυτικών ειδών να θεωρηθούν δυσανάλογες προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, δηλαδή προς τη διασφάλιση αποτελεσματικού ελέγχου εκ των προτέρων. Στο αιτούν δικαστήριο πάντως εναπόκειται να αποφανθεί επ' αυτού.

47. Το δεύτερο ζήτημα, το οποίο είναι στενά συνδεδεμένο με το πρώτο, αφορά την αρχή της ασφάλειας δικαίου. Ο G. Szemerey υποστήριξε —άποψη την οποία φαίνεται να συμμερίζεται το αιτούν δικαστήριο— ότι η σχετική νομοθεσία τροποποιήθηκε υπό συνθήκες μυστικότητας, αφήνοντας στους δικαιούχους περίοδο δυο μόνον εβδομάδων περίπου (31 Μαρτίου 2010 έως 15 Απριλίου 2010), για να προσαρμοσθούν στις νέες απαιτήσεις. Πράγματι, υπό το καθεστώς που ίσχυε παλαιότερα, το πιστοποιητικό μπορούσε να εκδοθεί και σε μεταγενέστερο στάδιο, κατά τη διάρκεια επιτόπιων ελέγχων (οι οποίοι μπορούσαν, σύμφωνα με την Κεντρική Υπηρεσία, να πραγματοποιηθούν το νωρίτερο στις 10 Ιουνίου).

48. Μολονότι εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει εάν η νομοθετική τροποποίηση —ακριβέστερα, οι λεπτομερείς κανόνες για τη θέση σε ισχύ των σχετικών διατάξεων ως προς το έτος 2010— πληροί τις επιταγές της αρχής της ασφάλειας δικαίου [17], θα ήθελα εντούτοις να επισημάνω τα ακόλουθα.

49. Πρώτον, η απαίτηση για έκδοση πιστοποιητικού σπάνιων φυτικών ειδών δεν είναι νέα: μόνο το χρονικό σημείο στο οποίο έπρεπε να υποβληθεί στις αρχές έχει αλλάξει. Δεύτερον, ο γεωργός μπορούσε προφανώς να αποκτήσει το πιστοποιητικό χωρίς να έχει όντως προχωρήσει στη σπορά των επίμαχων σπάνιων φυτών. Τρίτον, δεν υφίσταται νομική υποχρέωση για υποβολή της αιτήσεως για έκδοση πιστοποιητικού το αργότερο μέχρι τη 15η Απριλίου [18]. Επ' αυτών η Ουγγρική Κυβέρνηση διευκρίνισε στην επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι, εάν ένας γεωργός επιθυμεί να βεβαιωθεί ότι κατέχει το επίμαχο πιστοποιητικό κατά τον χρόνο υποβολής της αιτήσεως ενισχύσεως, αυτή η ημερομηνία είναι de facto η τελευταία κατά την οποία μπορεί να υποβάλει αίτηση για την έκδοση πιστοποιητικού (στον βαθμό που επιθυμεί να αποφύγει οποιαδήποτε μορφή μειώσεως). Τούτο σημαίνει ότι για το έτος 2010 ο χρόνος υποβολής αιτήσεως για την έκδοση πιστοποιητικού μειώθηκε ελαφρά (25 ημέρες) έναντι του προηγουμένου έτους. Κατά την άποψή μου, αυτό δεν δημιουργεί πρόβλημα ως προς την ασφάλεια δικαίου.

16 — Οι μετέχοντες στη διαδικασία διαφωνούν επίσης ως προς το χρονικό σημείο στο οποίο έπρεπε να γίνει, σύμφωνα με τις επαγγελματικές προδιαγραφές, η σπορά των φυτικών ειδών, που επιθυμούσε ο G. Szemerey (ιδίως του λευκού μελίλωτου).

17 — Βλ. διάταξη Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit (C-24/13, EU:C:2014:40, σκέψη 32 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

18 — Βλ. σημείο 46 των παρουσών προτάσεων, ως προς τη δυνατότητα του αγρότη να αποκτήσει πιστοποιητικό χωρίς να προβεί στη σπορά και τη μη δεσμευτική προθεσμία της 15ης Απριλίου.

50. Κατόπιν όλων των ανωτέρω συμπεραίνω ότι οι κανονισμοί 1698/2005 και 1975/2006 σε συνδυασμό με τον κανονισμό 1122/2009 δεν αντιτίθενται, κατ' αρχήν, σε εθνική ρύθμιση σύμφωνα με την οποία, σε περίπτωση καλλιέργειας σπάνιων φυτικών ειδών, το σχετικό πιστοποιητικό πρέπει να επισυνάπτεται στην αίτηση πληρωμής.

*Μη υποβολή του πιστοποιητικού και κατάλληλες κυρώσεις*

51. Το τρίτο, το τέταρτο και το πέμπτο ερώτημα αφορούν κατ' ουσίαν την αναλογικότητα της επιβληθείσας ποινής για τη μη υποβολή του επίμαχου πιστοποιητικού.

52. Οι μετέχοντες στη διαδικασία ερίζουν ως προς διάφορα κρίσιμα στοιχεία σχετικά με την ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου εκκρεμούσα υπόθεση. Για προφανείς λόγους, το έργο της εξακριβώσεως των ισχυρισμών των διαδίκων ανήκει στο αιτούν δικαστήριο.

53. Υπενθυμίζεται ότι ο G. Szemerey διατείνεται ότι δεν μπορούσε να αποκτήσει το επίμαχο πιστοποιητικό εξαιτίας του γεγονότος ότι η σπορά ήταν αδύνατη και τονίζει ότι υπέβαλε αίτηση για την αναγνώριση καταστάσεως ανωτέρας βίας το συντομότερο δυνατόν. Περαιτέρω ισχυρίζεται ότι λόγω των χρονικών περιορισμών (οι οποίοι προκλήθηκαν από την αλλαγή της νομοθεσίας σχετικά με την ανάγκη υποβολής του πιστοποιητικού κατά τον χρόνο υποβολής της αιτήσεως) ήταν πρακτικά αδύνατον να αποκτήσει το πιστοποιητικό εγκαίρως, ώστε να το επισυνάψει στην αίτηση πληρωμής.

54. Η Κεντρική Υπηρεσία ισχυρίζεται ότι η σπορά δεν αποτελούσε προϋπόθεση για την απόκτηση του πιστοποιητικού και ότι σε κάθε περίπτωση ο G. Szemerey όφειλε να γνωρίζει κατά τον χρόνο της αιτήσεώς του ότι δεν θα ήταν σε θέση να σπείρει τα επίμαχα σπάνια φυτικά είδη, δεδομένου ότι η σπορά ενός από αυτά (του λευκού μελίλωτου) γίνεται την άνοιξη. Μολονότι έγινε δεκτό ότι συνέτρεχε περίπτωση ανωτέρας βίας, η Κεντρική Υπηρεσία επέβαλε εντούτοις πρόστιμο κατ' εφαρμογήν του άρθρου 58 του κανονισμού 1122/2009 για δήλωση καλλιεργήσιμης εκτάσεως μεγαλύτερης από την πραγματική.

55. Λαμβανομένων υπόψη της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως και των υποβληθέντων ερωτημάτων, αντιλαμβάνομαι ότι, ακόμη και αν υποτεθεί ότι ο G. Szemerey δεν δικαιούταν ενίσχυση κατά προτεραιότητα εξαιτίας της μη υποβολής του επίμαχου πιστοποιητικού, δικαιούταν παρ' όλα αυτά ένα βασικό ποσό ενισχύσεως στο πλαίσιο του επίμαχου καθεστώτος ενισχύσεως. Σε αυτή τη βάση θα εξετάσω την αναλογικότητα του επιβληθέντος προστίμου.

56. Κατ' αρχάς, παρά την ασάφεια η οποία υπάρχει σχετικά με τον χαρακτηρισμό του επίμαχου πιστοποιητικού (κριτήριο επιλεξιμότητας για ενίσχυση κατά προτεραιότητα[19] ή υποστηρικτικό έγγραφο)[20], το σημείο για το οποίο υπάρχει ελάχιστη αμφιβολία είναι ότι η μη έγκαιρη (μέχρι την 9η Ιουνίου) υποβολή του πιστοποιητικού οδηγεί σε άρνηση χορηγήσεως της κατά προτεραιότητα ενισχύσεως. Εξ όσων αντιλαμβάνομαι, το ερώτημα στο οποίο το αιτούν δικαστήριο ζητεί απάντηση είναι αν, πέραν της αρνήσεως για χορήγηση κατά προτεραιότητα ενισχύσεως, οι αρχές των κρατών μελών μπορούν να επιβάλλουν περαιτέρω κυρώσεις σύμφωνα με το άρθρο 58 του κανονισμού 1122/2009 εξαιτίας δηλώσεως καλλιεργήσιμης εκτάσεως μεγαλύτερης από την πραγματική.

19 — Η προϋπόθεση υποβολής πιστοποιητικού αποτελεί ζήτημα του εθνικού δικαίου, το οποίο εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξετάσει. Πάντως, το γεγονός ότι στο πέμπτο ερώτημα της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως γίνεται αναφορά σε αιτιολογικές σκέψεις σχετικά με τα κριτήρια επιλεξιμότητας συνηγορεί υπέρ της απόψεως ότι το πιστοποιητικό αυτό καθαυτό συνιστά κριτήριο επιλεξιμότητας. Επίσης, η βάση από την οποία εκκινεί το αιτούν δικαστήριο, δηλαδή ότι ο G. Szemerey δικαιούται ένα βασικό ποσό ενισχύσεως παρά την καθυστερημένη υποβολή του πιστοποιητικού, υποδηλώνει ότι το πιστοποιητικό συνιστά κριτήριο επιλεξιμότητας για ενίσχυση κατά προτεραιότητα.

20 — Από την άλλη πλευρά, όμως, οι διευκρινίσεις της Κεντρικής Υπηρεσίας καθώς και της Ουγγρικής Κυβερνήσεως κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση υποδηλώνουν ότι το πιστοποιητικό είναι υποστηρικτικό έγγραφο.

57. Φρονώ ότι δεν είναι δυνατόν να επιβληθούν περαιτέρω κυρώσεις χωρίς να υπάρξει παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας.

58. Τούτο συμβαίνει, με την επιφύλαξη της επιβεβαιώσεως των σχετικών στοιχείων από το αιτούν δικαστήριο, διότι η μη έγκαιρη υποβολή του πιστοποιητικού δεν οδηγεί συνολικά στον αποκλεισμό από την ενίσχυση, αλλά απλά στη μη επιλεξιμότητα για αύξηση του βασικού ποσού ενισχύσεως, η οποία προσδιορίζεται ως κατά προτεραιότητα ενίσχυση. Τούτου δοθέντος, δυσκολεύομαι να δεχθώ ότι οι αρμόδιες ουγγρικές αρχές έχουν εφαρμόσει ορθά, υπό τις παρούσες περιστάσεις, το άρθρο 58 του κανονισμού 1122/2009. Πράγματι, η συγκεκριμένη διάταξη εφαρμόζεται στις ειδικές περιπτώσεις δηλώσεως καλλιεργήσιμης εκτάσεως μεγαλύτερης από την πραγματική [21]. Ωστόσο, εν προκειμένω δεν αμφισβητείται το μέγεθος της συνολικής εκτάσεως η οποία δηλώθηκε (52,9 εκτάρια). Υπ' αυτές τις συνθήκες, η επιβολή προστίμου για δήλωση εκτάσεως μεγαλύτερης από την πραγματική μάλλον δεν συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας [22].

59. Όσον αφορά την κατάλληλη νομική βάση για τον προσδιορισμό των συνεπειών μη υποβολής του επίμαχου πιστοποιητικού, αυτή εξαρτάται σε τελική ανάλυση από τον χαρακτηρισμό του πιστοποιητικού ως αμιγούς κριτηρίου επιλεξιμότητας ή ως υποστηρικτικού εγγράφου.

60. Εάν το πιστοποιητικό θεωρηθεί κριτήριο επιλεξιμότητας προς ενίσχυση, πράγμα που εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει, θα πρέπει να εφαρμοσθεί το άρθρο 18 του κανονισμού 1975/2006. Κατά το άρθρο αυτό, επί μη τηρήσεως των κριτηρίων επιλεξιμότητας η αιτηθείσα ενίσχυση μπορεί να μειωθεί ή να απορριφθεί. Μόνο στην περίπτωση εκούσιας μη συμμορφώσεως με τα κριτήρια επιλεξιμότητας δικαιολογείται η πλήρης απόρριψη της ενισχύσεως για το οικείο έτος και για το επόμενο έτος.

61. Αντιθέτως, εάν το επίμαχο πιστοποιητικό θεωρηθεί απλό υποστηρικτικό έγγραφο, τότε θα πρέπει να εφαρμοσθούν οι ειδικές διατάξεις του άρθρου 23 του κανονισμού 1122/2009 –εφαρμοστέες mutatis mutandis στο πλαίσιο του ΕΓΤΑΑ– περί καθυστερημένης υποβολής υποστηρικτικών εγγράφων. Οι συνέπειες μη υποβολής πλήρους αιτήσεως περιγράφονται στο ίδιο άρθρο: όπως αναπτύχθηκε στο σημείο 40 των παρουσών προτάσεων, η αίτηση μετά την παρέλευση 25 εργάσιμων ημερών θεωρείται απαράδεκτη και δεν γίνεται καμία πληρωμή.

62. Κατά συνέπεια, υπό συνθήκες όπως αυτές της κύριας δίκης, η αρχή της αναλογικότητας αντίκειται στην επιβολή προστίμου για δήλωση καλλιεργήσιμης εκτάσεως μεγαλύτερης από την πραγματική και, κατ' επέκταση, σε κυρώσεις σχετικές με το σύνολο της αιτήσεως κατά την έννοια του άρθρου 58 του κανονισμού 1122/2009.

63. Χάριν πληρότητος θα προβώ στην ακόλουθη παρατήρηση για το ζήτημα της ανωτέρας βίας. Στο παρόν πλαίσιο, η ανωτέρα βία δεν μπορεί να θεωρηθεί σχετική με τους σκοπούς πληρωμής της κατά προτεραιότητα ενισχύσεως, εκτός εάν ο ισχυρισμός του G. Szemerey ότι το πιστοποιητικό μπορούσε να αποκτηθεί μόνο μετά τη σπορά είναι αληθής, πράγμα το οποίο εναπόκειται και πάλι στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει. Σε αυτή την περίπτωση, το γεγονός ότι δεν μπορούσε να σπείρει θα ήταν δυνατό να απαλλάξει πλήρως τον γεωργό ως προς τη μη υποβολή του πιστοποιητικού, υπό τον όρο ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 75, παράγραφος 2 του κανονισμού 1122/2009 σχετικά με τη δήλωση ανωτέρας βίας.

21 — Βλ. επίσης άρθρο 16 του κανονισμού 1975/2006 σχετικά με τη δήλωση καλλιεργήσιμης εκτάσεως μεγαλύτερης από την πραγματική στο πλαίσιο του ΕΓΤΑΑ.

22 — Βλ. επί παραδείγματι απόφαση Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost (C-11/12, EU:C:2012:808, σκέψη 39 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

## IV – **Πρόταση**

64. Κατόπιν του συνόλου των ανωτέρω σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα υποβληθέντα από το Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ερωτήματα ως εξής:

(1) Ο κανονισμός (ΕΚ) 1698/2005 του Συμβουλίου, της 20ής Σεπτεμβρίου 2005, για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ), και ο κανονισμός (ΕΚ) 1975/2006 της Επιτροπής, της 7ης Δεκεμβρίου 2006, για τη θέσπιση λεπτομερών διατάξεων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) 1698/2005 του Συμβουλίου όσον αφορά την εφαρμογή διαδικασιών ελέγχου καθώς και την πολλαπλή συμμόρφωση σε σχέση με μέτρα στήριξης της αγροτικής ανάπτυξης (όπως τροποποιήθηκε), σε συνδυασμό με τον κανονισμό (ΕΚ) 1122/2009 της Επιτροπής, της 30ής Νοεμβρίου 2009, σχετικά με τη θέσπιση λεπτομερών διατάξεων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) 73/2009 του Συμβουλίου όσον αφορά την πολλαπλή συμμόρφωση, τη διαφοροποίηση και το ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου, στο πλαίσιο των καθεστώτων άμεσης στήριξης για τους γεωργούς που προβλέπονται στον εν λόγω κανονισμό, καθώς και λεπτομερών διατάξεων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) 1234/2007 του Συμβουλίου όσον αφορά την πολλαπλή συμμόρφωση στο πλαίσιο του καθεστώτος στήριξης που προβλέπεται για τον αμπελοοινικό τομέα, δεν αντιτίθενται, κατ' αρχήν, σε εθνική ρύθμιση σύμφωνα με την οποία σε περίπτωση καλλιέργειας σπάνιων φυτικών ειδών το σχετικό πιστοποιητικό πρέπει να επισυνάπτεται στην αίτηση πληρωμής.

(2) Υπό συνθήκες όπως αυτές της κύριας δίκης, η αρχή της αναλογικότητας αντίκειται στην επιβολή προστίμου για δήλωση καλλιεργήσιμης εκτάσεως μεγαλύτερης από την πραγματική κατά την έννοια του άρθρου 58 του κανονισμού 1122/2009.